





主義，西人爲客觀主義，西方人重實事，東時客觀態度，不以小己智慧爲足，故易產生民主，東方人重虛理，好主觀判斷，忽略相反成之用，故易產生獨裁，吾國亦所謂集思廣益，及從善如流之古訓，然以數千年專制政官，終未能養成政治上之良好思想，迄今一卒之長，一命官，顯莫有不自智自相之思想，而以服從公意爲恥，此施行民主主義最不相宜者。其要點約有數端，一、民主精神在於合議，任何會議皆宜恪遵民主權初端，匯合衆議，而折衷於主席，即政務會議亦不可專承長官一人之意，議決等於命令宣布，選擬決案等於代言，而會議意義全失。二、屬僚與長官同爲國家公職，其相屬爲法律關係，無取無條件之服從，爲長官者，宜博取衆長，不以奉令教爲貴，此謂官吏間之民主，以往高壓呼斥詈阿之陋習，應概根絕。三、政府措施，報章批指指指指有失實，有改之，無則加勉，不宜一概悍然不問，或僅以說詞更正事，歐美政治家，每經察舉衆意，以爲改選方針，故輿論影響於實際政治甚大，令人揭發言論自由，然使始終抱持我行我素主義，則即不摧殘言論，而言者寧諱聽者藐視，亦不能發生積極之作用也。四、人民陳請諸，政府應虛衷採納，卽有批駁，亦予以合法合理之答復。

(第三五十二號) 光榮政員昇等十八提

政府籌施憲政，憲政不能離開現實政治而獨行，中國傳之政府作風，有與民主憲政格不相入者，幾經革命，此潛伏於千百年政治內之病根，不啻革去，以致凡百政制，不免革質虎，敗狀鼎現，今不徹底矯正，終足阻礙憲政之實行，語曰工善其事，必先利其器，此亦所以潛磨施憲之利器也，請分疏於次。

一、改正神祕主義。韓非子曰，陳輕貨於幽隱，則會吏疑，懸白金於市，則大盜不取。此間明神祕政治與公開政治利病至為遙隔，夫政治上除軍事外交等事外，一般行政不能公開者實少，尤其財政方面，因不公開而腐蝕敗壞於閥之中者，不知凡幾，此意雖非知之稔矣，今舉例如近所發現黃金漏洩秘密案，向使早有公開之管理監察辦法，則一切勾勾套購之弊，不至發生，又如花紗管制及一切物資管理，義弊繁深，其出入分配公之大業，事業不能改善，又內容既貧乏，依理發行銀行按時有報告，乃因政府不公布，又如通貨膨脹，信政府視為財政上之神祕，人民不得其詳，轉相驚疑傳播，且言過其實，其影響於金融價值更甚。總之，天下之事，當隨天下共之，與一二人之守之，不如與大多數人共守之，為政府今後行政，非事實上確有秘密之必要者，一切置諸十日十手之下，庶為策之得者也。

二、破除虛偽積習。法家有佞言曰，綴職名實，中國承虛名實，文獻之餘流，為虛偽名實，遂以大觀，一切上以是求，下以具為應，皆成官樣文章，行政之不能公開著效率，而且弊害百出者，蓋積弊在如此，論者遂有中國人工作偽之虛誣，此等政治積習不除，難欲施行憲政，開末由也。今可略舉者，一、調查統計，為一切行政之標準，關係何等重要，乃中國關於此一調查統計，如戶口一項，年來舉辦多次，大半皆由書壁虛造，政府亦有抽查結果，仍是虛隱故事，徒積存無數不可爬梳之表冊而已，而政府卒不問誤以虛報之責，人亦何憚而不作偽哉。二、各機關辦事，雖皆有預算，乃承辦者，項目可任意流用，人員可任意增減，購置皆可任意開支，問之，則曰預算不合實際，不如此此亦樂事也，所謂單據及戳記，則閉門自造，即有法定會計，亦徒視而無視，及至審計核銷，亦祇求數字符合而足，全國大小機關之報銷，可一言武斷之曰，皆是一筆糊塗帳，而虛為公開之秘密矣。三、法令規章經政府公布者，已應有盡有，但事實上，譬如徵兵法規，何等詳明，然拉兵賈賄賂已成公例，自官區以至鄉保長，其黑暗慘酷情形，言之已令人不能相信，其呈報皆依法辦理，政府亦但取辦成事，不加追求。又如辦驗

抑國家體面所關，不得不投鼠忌器邪，西方立憲國家，祇元首一人不負行政責任，其閣員應受議會彈劾去職，至刑事責任，則總司法檢舉，中國居高位者，受國家待遇特厚，風惡不搔背，垢，法吏不過其門，行動任意來去自如，將何以風示百僚，使各端共兩位哉，竊謂政府亟宜改變趨嚮，以建立憲政之基礎也

官專殺之風，而事實上亦并不盡依此法，隨督軍法從事，以紙呈報了事，最捷則多報格斃，竊謂此法早應撤廢，所以設立此法之理由，則以司法手續緩慢，不足應付事機，其特色即在簡略審判程序，不許上訴，夫三審乃司法上之救濟制度，并非一種寬典，果異事實具在，即經過三審，其罪終不可逭，則何

五、區別公私分限。中國習於人治，國與家不分，機關與個人不分，凡大小機關，事實上視為長官個人所有，機關財政等於長官個人之私產，故會計庶務必用長官之戚屬親信，即前所謂會計制度，僅為公事之文具而已。前傳某銀行首長為官私私用，甚至口紅手紙皆銀行供應，此而不覺言之過甚，但公私私分限不明，實為一般普遍之現象，譬如交通工具，為國家運輸公器，而官吏利用職權，隨意占用，已往每值軍事撤退，致使運物貨之車輛，多有供私人使用，而公共物資於不顧，致使國家損失不可數計。機關特備汽車本以供職務上之使用，乃變為長官私有，家人戚屬隨之以入戲場，往往而有，甚有公家備乘長官汽車以赴市場買菜，傳之以為笑柄。前英國總理大臣麥克唐納閣，無私人自備汽車，非公事則往地下鐵道搭車，人間之則曰，吾為私事不可耗用公物也，時流並慕歐風，何獨至此而不仿效之邪？又西方面官吏私人通信，未有利用公家郵當者，甚至箋紙亦係自備，中國則官電官郵多如牛毛，私難離展轉郵記，一切以機關名義行之，一年國家因此消耗

認之刑事制度，欲別求直接方法，則徒以增兵殺機，尚稍收威赫作用，用實於社會利而害大，今人每好援引周禮一語曰，刑亂國，用重典，夫法之世輕世重，此立法之問題，非用法之問題也，若惟力求省少殺人手續則是刑亂國用多殺矣，最近政府之布保障人身自由，並頒布小軍法範圍，惟法例仍未統一，而各地軍政及行政官或特種機關濫殺斃害，濫捕濫殺之事尚不能免，又司法上及行政上之罰鍰，法律皆有一定限額，乃年來軍政及行政官之罰鍰，任意取罰，比於抗奪，尤其抗戰期間，徵收此款，動輒勒罰累千統萬，因法權濫用，人民生命財產整理困難於此者，全國若有人統計，其數必不可訾。至於軍隊，十室以殺人爲維持軍紀之唯一手段，史稱岳武穆殺軍卒，士卒有取民間一草者，立予處死，論兵者傳爲美談，實則此種簡直接酷烈方法，在今日已不適用，而歷來軍中慣例，對於士兵動輒鞭撻法棒，殆不復以人類相待，已往募兵長官視爲私屬，生殺廢置惟命是從，今徵兵制度，士兵猶是國民，軍法固須嚴厲，亦不能濫用法律以事之，近日猶見，美國已將法例等項以爲

事利益者，不可勝計，政府不亟明別公私分限，澈底整頓，政家永無救理之一日也。

六、養廉愛公物公教習慣。中國人因公私觀念不發達，私人享用一般皆得節儉，獨對於國家之公物公款，則相率視為無主物，而不甚愛惜，故有公塘漏公牛瘦之古語，與西方人則正相反，而西方人私用概不甚吝者，獨對於遵守公家財物，則計較分明，不令絲毫虛糜。中國政治上之毒莖有二，一為中飽，一為浪費，浪費之害更甚於中飽，蓋中飽止於點污，官方浪費則無用之消耗多一分，即有用之支付少一分，其直接影響國家事業尤大，而因浪費之故以助長中飽者，又實互為因果矣。政治上之浪費，其甚者多者姑不論，即就其小者細者言之，如各機關公用之筆墨紙張信箋信封，俾應應就其小者細者計之，乃任意取擄，漫無稽考，即有領物單據，亦或具文，以致隨便使用拋散，甚有以精美之紙張用於拭掃盥濯之所，此雖屬於個人公德之題，亦賴國家有嚴密管制方法，以漸養成良好之習慣也。

七、遏絕官吏濫殺濫罰之風。中國過去雖為專制政體，然自右對於民命亦頗置重，三法司制度，殺一人定一案，幾經展轉駁復，而後成獄，自袁世凱創立懲治盜罪法，開軍政及行政

引起國會質問，此民主國看待士兵之例，可以信要者也。

以上列舉七事，雖非直接關係憲政，然此致權上之隱疾，任其繼續存在，縱令憲法公布，終將阻礙其實施效力，仍演或法律自法律，政治自政治之現象，然而持憲法萬能論者，或曰此時本行憲政時之現象耳，一有憲法，即可使之納於軌物，煥然一新。夫法律固能影響現時政治，終不如現實政治勢力之影響法也者大，中華民國開國至今，何實不皆有所謂根本大法，即約法是也，約法雖為一臨時之制，其效力固與憲法等，究竟其影響於現實政治者幾何，回憶民初約法時代，有國會，有責任內閣，有對立政黨，所謂民主立憲之體式，應有盡有，因現實政治不能相應，徒執法律空文，與為迎拒，卒有摩前鋒，於歐洲十九世紀之初，各國新興之憲政與現實政治抵牾衝突，釀成無窮鬥爭，如法國憲法至反覆制定十餘次，諒歷史者遂謂憲法為不祥之物，此尤不願其再演於中國者也。歐洲各國之憲政，類由人民革命造成，機杼激盪，經數十年而後定，中國今日既由革命政府自動籌謀憲政，即應早有棄源拔本之功，以爲一勞永逸之計，似不可尚留此憲政上之阻礙，以增多將來之障礙，庶